

# ***A INVIOABILIDADE DO VEREADOR NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL***

---

**JOSÉ DE CASTRO MEIRA\***

*Desembargador Federal do Tribunal  
Regional Federal da 5ª Região*

## **1. Necessidade de Garantias Institucionais para a Atividade Parlamentar**

O exercício da atividade parlamentar torna indispensáveis garantias mínimas de segurança para seu titular em todos os níveis. Sem tais garantias, haveria perda da relevante função institucional.

A propósito, lê-se no verbete "Parlamento", do Dicionário de Política, coordenado por Norberto Bobbio e outros:

"A representação política é uma função assaz delicada; de fato, faltando determinadas garantias institucionais, é capaz de cair no oposto, a "manipulação", ou seja, de se transformar de fluxo de opiniões e opções políticas que se movem de baixo para cima, em fluxo descendente de modelos e opções políticas impostos desde o alto. A posição intermédia do Parlamento, entre o público e os órgãos do Governo, pode convertê-lo em instrumento de qualquer dessas duas possibilidades. Em certos casos, a representatividade dos Parlamentos está tão reduzida, tão cerceada e deformada, que se pode dizer que ela é apenas uma fachada destinada a esconder a realidade, que é, ao invés, a de um verdadeiro encapsulamento do corpo político de uma mobilização do consenso de cima para baixo" (Dicionário de Política, Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino, Trad. Carmen C. Varriale e outros, 2ª edição, Ed. Universidade de Brasília, pág. 884).

A inviolabilidade dos vereadores pode ser arrolada entre as garantias institucionais aí referidas. De modo especial nas comunidades



---

\* Ministro do Superior Tribunal de Justiça, a partir de 4 de junho de 2003.  
MEIRA, José de Castro. A Inviolabilidade do vereador na Constituição Federal. **Revista do Tribunal Regional Federal**: 5ª Região, n. 45, p. 13-29, jul./set. 2001.

menores, perderia a representação política, sem que lhe fosse assegurada um mínimo de garantias para o desempenho do mandato.

## 2. Imunidade e Inviolabilidade na Constituição de 1988.

A Constituição Federal de 1988 deu especial relevo ao município, ao estabelecer entre os princípios fundamentais que nossa república é “formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal” (art. 1º). Ao cuidar da organização político-administrativa, preconiza : “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (art. 18).

Desse modo, o município passou a integrar a estrutura federativa, com autonomia política, administrativa e financeira. Tornou-se, portanto, entidade político-administrativa, o que dá um perfil especial à federação brasileira, com três esferas de governo.

A inviolabilidade do vereador, também conceituada como imunidade material, acha-se posta dentro dessa nova concepção federativa, pois ao assegurar a autonomia municipal, nosso Estatuto Político estabeleceu preceitos que deveriam ser obedecidos, entre eles a “inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município” (art. 29, VIII).

Essa garantia foi assim analisada pelo Professor José Afonso da Silva:

“Estabelece-se expressamente a *inviolabilidade* dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato, na circunscrição do Município. A *inviolabilidade*, como se sabe, significa que o beneficiado fica isento da incidência de norma penal definidora de crime. Vale dizer que, dentro da circunscrição do Município, o Vereador

não comete crime de opinião. E, é claro, se não o comete, não poderá ser processado por aquelas ações” (Curso de Direito Constitucional Positivo, 17ª edição, Malheiros Editores, S. Paulo, pág. 628).

Como funcionário público em sentido amplo, o vereador já gozava de imunidade penal, porém restrita aos termos do Código Penal, ou seja, pelo conceito desfavorável emitido em apreciação ou informação prestada no cumprimento de dever do ofício (art. 142, III). Somente a norma constitucional veio-lhe deferir a efetiva inviolabilidade necessária ao fiel desempenho de seu mandato.

### **3. Distinção entre Inviolabilidade e Imunidade**

A distinção entre inviolabilidade e imunidade foi bem sintetizada por De Plácido e Silva:

“A inviolabilidade parlamentar é atribuída à prerrogativa outorgada aos representantes do povo ou congressistas como garantia das opiniões, palavras e votos, que manifestarem no exercício de sua delegação seja durante as reuniões ou fora delas”.

É assim a segurança à liberdade de manifestação de seus pensamentos.

A imunidade, de conceito mais amplo, abrange a inviolabilidade, como garantia da liberdade de pensar, bem assim assegura ao parlamentar outras regalias a respeito de atos delituosos que venha a praticar, pois que salvo o caso de prisão em flagrância em crime inafiançável, não poderá ser preso e processado criminalmente, sem a licença do órgão a que pertence” (Vocabulário Jurídico, vol. II, Forense, R. J., 1978, p. 866).

Na mesma linha, ensinava o saudoso Hely Lopes Meirelles que “a inviolabilidade (não confundir com imunidade parlamentar) é a exclusão de punibilidade de certos atos, praticados pelos agentes públicos

no desempenho de suas funções ou em razão delas. A inviolabilidade exclui o crime, diversamente da imunidade que impede o processo” (Direito Municipal Brasileiro, Ed. RT, 4ª ed., 1976, pág. 589).

Como é sabido, a Constituição Federal assegurou aos deputados e senadores, além da inviolabilidade, a imunidade formal ou processual, nos seguintes termos:

“Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente sem prévia licença de sua Casa” (§ 1º do art. 53).

#### 4. Natureza Jurídica da Inviolabilidade

A doutrina diverge sobre a natureza jurídica da inviolabilidade, ou da imunidade material. Alguns entendem que se cuida de *causa excludente de crime* (Pontes de Miranda, Nélson Hungria e José Afonso da Silva). Basileu Garcia qualifica-a como *causa que se opõe à formação do crime*. Há quem prefira tratar-se de *causa funcional de exclusão de pena* (Damásio E. de Jesus); *causa pessoal e funcional de isenção de pena* (Aníbal Bruno); *causa pessoal de exclusão de pena* (Heleno Cláudio Fragoso); *causa de irresponsabilidade* (Magalhães Noronha); ou *causa de incapacidade penal por razões políticas* (José Frederico Marques).

A meu sentir, a imunidade política possui natureza análoga à imunidade tributária, *mutatis mutandis*. Do mesmo modo que nesta não surge o fato gerador em razão da especial exclusão do texto constitucional, o mesmo ocorre na imunidade material: o fato ocorrido é atípico em razão da garantia constitucional.

Entretanto, qualquer que seja a sua exata qualificação jurídica – como bem pondera o eminente Ministro Celso de Mello – “o fato é que os lindes em que se contém a incidência do instituto da imunidade

parlamentar material devem ser interpretados em consonância com a exigência de preservação da independência do congressista no exercício do mandato parlamentar” (Inq 510-DF, RTJ 135, pág. 514).

### **5. Limites do Poder Constituinte Estadual. Pronunciamentos do STF: Sergipe e Piauí.**

A Constituição do Estado de Sergipe estendeu ao Vereador a imunidade formal, assegurando-lhe, desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte, não ser preso nem processado criminalmente, salvo em flagrante de crime inafiançável, sem prévia autorização da Câmara Municipal (art. 13, XVII).

Tal ampliação das garantias constantes no texto da Constituição da República deu ensejo a discussões sobre a sua constitucionalidade.

Em brilhante parecer sobre essa matéria, assim argumentou o prestigiado mestre ADILSON ABREU DALLARI:

“Resumindo tudo que foi dito até agora, o primeiro ponto a ser destacado é o de que a matéria em debate, imunidade parlamentar material ou formal, não é questão de Direito Penal ou Processual Penal, mas, sim, de Direito Constitucional, de Direito Político.

Em segundo lugar, considerando que a Constituição abriga claramente, manifestamente, como princípios fundamentais, a federação e a separação de poderes, poder-se-ia perfeitamente entender estar implícita no sistema a imunidade parlamentar plena dos vereadores.

Em terceiro lugar, nenhuma dúvida pode existir quanto à inviolabilidade, ou imunidade material, porque esta já está conferida, diretamente pelo texto da Constituição Federal”.

E prossegue:

“Resta apenas acrescentar que, no tocante à imunidade parlamentar processual ou formal, sua outorga pela Constituição Estadual aos vereadores deve valer, no mínimo, pelo menos perante às autoridades judiciárias estaduais. Todavia, considerando a competência estabelecida pela Constituição Federal no sentido de que as Constituições estaduais podem determinar princípios de observância obrigatória pelos Municípios, não resta dúvida de que, em face de sua perfeita consonância com os princípios maiores da Constituição Federal, é perfeitamente possível à Constituição Estadual outorgar imunidade processual ou formal aos vereadores” (“Imunidade Parlamentar de Vereador”, Revista de Direito Público, nº 93 (janeiro-março de 1990), pág. 231).

Assim, porém, não entendeu o colendo Supremo Tribunal Federal que, ao examinar a ADIMC 371-DF, Rel. Min. Paulo Brossard, em julgamento do Tribunal Pleno, ocorrido em 31.10.90, por maioria (DJU de 19.02.93), determinou a suspensão do dispositivo da Constituição Sergipana. Idêntico posicionamento viria a ser adotado, mais tarde, em relação às Constituições do Estado do Pará (ADIMC 685-PA, Rel. Min. Célio Borja, DJU de 08.05.92) e do Rio de Janeiro (ADIMC 558 – RJ, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJU de 26.03.93).

Tais precedentes sinalizam o entendimento da Suprema Corte de que a imunidade formal não poderia ser instituída na Constituição Estadual, por referir-se a matéria de Direito Processual. A decisão por maioria de votos, contudo, demonstra que a questão não é pacífica. Com a devida reverência, mostra-se mais convincente a lição de ADILSON DALLARI. Não parece que o texto estadual se tenha desviado dos poderes remanescentes, pois a inviolabilidade situa-se no âmbito do Direito Constitucional, como resultado de velha conquista dos parlamentares, em especial no Direito Inglês.

Todavia, o Supremo Tribunal Federal, pela unanimidade da sua Segunda Turma, reconheceu a constitucionalidade de dispositivo da

Constituição do Estado do Piauí que estabeleceu a prerrogativa de serem os vereadores processados e julgados apenas pelo tribunal de justiça nos crimes comuns e de responsabilidade, ao fundamento de que tal preceito acha-se harmônico com o art. 125, § 1º, da Constituição Federal, ao estabelecer a competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado (HC 74.125-PI, Rel. Min. Francisco Rezek, julgado em 03.09.96, DJU de 11.04.97, pág. 12186).

Vale transcrever esta passagem da ementa:

“HABEAS CORPUS. VEREADOR. JULGAMENTO. OFENSA AO PRINCÍPIO DO JUIZ NATURAL. COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA: TRIBUNAL DE JUSTIÇA. IMUNIDADE PARLAMENTAR. RELAÇÃO DE CAUSALIDADE ENTRE O EXERCÍCIO DO MANDATO NA CIRCUNSCRIÇÃO DO RESPECTIVO MUNICÍPIO E AS OPINIÕES E PALAVRAS DO VEREADOR. PRECEDENTES DO STF. ORDEM CONCEDIDA.

I – A Constituição do Estado do Piauí – à vista do que lhe concede a Carta da República (art. 125, § 1º) – é expressa no dizer que compete ao tribunal de justiça processar e julgar, originariamente, nos crimes comuns e de responsabilidade, os vereadores (art. 123-III-d-4). Julgamento em primeira instância ofende a garantia do juiz competente (art. 5º-LIII). A decisão em grau de recurso não redime o vício”.

Em resumo, a jurisprudência da Suprema Corte caminha no sentido de inadmitir a extensão ao vereador da imunidade formal, por entender que se cuida de tema processual, mas aceita a concessão de foro privilegiado, ao fundamento de que a constituição estadual pode dispor sobre a competência do tribunal de justiça, autorizada que se acha pela Constituição Federal.

## 6. A abrangência da inviolabilidade

Em que termos está concedida a inviolabilidade ao vereador?  
O preceito constitucional estabelece:

- a) a inviolabilidade é conferida em função de suas opiniões, palavras e votos;
- b) no exercício do mandato;
- c) na circunscrição do Município.

Vê-se, assim, que a inviolabilidade possui um núcleo material – opiniões, palavras e votos -, um âmbito temporal e vinculante – o exercício do mandato – e um elemento geográfico – o território do município.

Cretella Júnior critica a redação do texto constitucional, observando: “As opiniões somente podem ser expressas por meio de palavras. Assim, dever-se-ia cortar do texto o vocábulo “palavras” que é redundante”. Em seguida, estende a crítica ao termo “votos”: “Também é inútil, por pleonástico, este vocábulo do texto. Bastaria que se tivesse escrito “inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, constantes de palavras ou votos” (Comentários à Constituição de 1988, vol. IV, Forense Universitária, págs. 1878/1879). Com a reverência devida ao insigne mestre, parece que a redundância do texto constitucional teve o escopo de deixar patente que a garantia da inviolabilidade é a mais ampla possível, desde que se cuide de manifestação vinculada ao exercício do mandato e tenha ocorrido dentro do território municipal.

Não se pode cogitar ilícito que decorra da manifestação do pensamento do vereador que tenha pertinência com o exercício do mandato pelo parlamentar municipal. Sobre o alcance da imunidade material, ensina Alexandre de Moraes: “Independentemente da posição adotada, em relação à natureza jurídica da imunidade, importa ressaltar que da conduta do parlamentar (opiniões, palavras e votos) não resultará



responsabilidade criminal, qualquer responsabilização por perdas e danos, nenhuma sanção disciplinar, ficando a atividade do congressista, inclusive, resguardada da responsabilidade política, pois trata-se de cláusula de irresponsabilidade geral de Direito Constitucional” (Direito Constitucional, 8ª edição, Ed. Atlas, S. Paulo, 2000, pág. 387). Nesses casos, a queixa não deve ser recebida, em razão da prerrogativa constitucional, desde que presente o nexo entre a manifestação e o exercício do mandato. A inviolabilidade está presente não apenas dentro da Câmara Municipal, mas também fora dela, em discursos, comícios, conversas ou discussões ocorridas em qualquer parte do território municipal.

Cuida-se de garantia indisponível que assim foi estabelecida como condição e instrumento para o exercício do mandato. Muitas vezes, vemos questionada a validade dessa garantia. Entretanto, ela não constitui um privilégio, mas uma prerrogativa que é deferida exclusivamente com vista ao exercício do cargo. O legislador municipal deve gozar de ampla liberdade do exercício do munus público que lhe é confiado pela comunidade. Essa garantia não lhe pertence, mas ao cargo que exerce no interesse da comunidade. É uma proteção que se defere ao Poder Legislativo, que se manifesta através dos seus membros, e não da pessoa física do edil. O interesse é de ordem institucional, público e não de ordem privada. Não fora assim, seria quase impossível o exercício do direito de fiscalização e de crítica aos atos dos demais poderes e do próprio Poder Legislativo, sobretudo naqueles casos dos integrantes das minorias que poderiam ser inibidos pelo Prefeito ou por agentes do poder econômico, sobretudo aqueles que participam de licitações e contratos com o Município. Daí porque é indisponível, dele não pode abrir mão, ainda que pense de outro modo o parlamentar.

Esse aspecto foi bem acentuado pelo Min. Celso de Mello, nos seguintes termos:

“A constituição da República, ao dispor sobre o estatuto político-jurídico dos Vereadores, atribuiu-lhes a prerrogativa da imunidade parlamentar em sentido material, assegurando a esses legisladores locais a garantia indisponível da inviolabilidade, “por suas opiniões, palavras e votos, no exercício do mandato e na circunscrição do Município” (CF, art. 29, VIII).

Essa garantia constitucional qualifica-se como condição e instrumento de independência do Poder Legislativo local, eis que projeta, no plano do direito penal, um círculo de proteção destinado a tutelar a atuação institucional dos membros integrantes da Câmara Municipal.

A proteção constitucional inscrita no art. 29, VIII, da Carta Política estende-se – observados os limites da circunscrição territorial do Município – aos atos do Vereador praticados *ratione officii*, qualquer que tenha sido o local da de sua manifestação (dentro ou fora do recinto da Câmara Municipal). (STF, 1ª Turma, HC 74.201-MG, Rel. Min. Celso de Mello, j. 12.11.96, DJU 13.12.96, pág. 50.164).

Desse modo, é inviável a ação penal por crime contra a honra de Prefeito Municipal relacionado com a manifestação de vereador que denuncia irregularidade sobre questão de peculiar interesse municipal (STJ, 6ª Turma, HC 8518 – SP, Rel. Min. Vicente Leal, j. 20.04.99, DJU de 20.09.99, pág. 87). Já decidiu o STJ que a garantia se estende às críticas contra autoridades federais, como Reitor de Universidade Federal, caso em que o processamento e julgamento serão de competência da Justiça Federal (RHC 8545 – PA, Rel. Min. Luiz Vicente Cernicchiaro, j. 25.05.99, DJU de 01.07.99, pág. 211).

Em tais casos, o edil não pode sequer ser indiciado em inquérito policial, como destacou o Min. Celso de Mello no julgamento supracitado:

“O Vereador, atuando no âmbito da circunscrição a que está vinculado, não pode ser indiciado em inquérito policial e nem submetido a processo penal por atos que, qualificando-se como delitos contra a honra (calúnia, difamação e injúria), tenham sido por ele praticados no exercício de qualquer das funções inerentes ao mandato parlamentar: função de representação, função de fiscalização e função de legislação. A eventual instauração de *persecutio criminis* contra o Vereador, nas situações infracionais estritamente protegidas pela cláusula constitucional de inviolabilidade, qualifica-se como ato de injusta constrição ao *status libertatis* do legislador local, legitimando, em consequência do que dispõe a Carta Política (CF, art. 29, VIII), a extinção, por ordem judicial, do próprio procedimento penal persecutório” (HC 74201 – MG).

Em outra oportunidade, o Excelso Pretório, pela voz do seu ilustre decano, determinou o trancamento de ação penal privada contra Vereador, entendendo correto o pedido de arquivamento do Ministério Público, mesmo depois do recebimento da denúncia. Confira-se o teor da ementa do Acórdão:

“Habeas Corpus

- Sendo o paciente vereador e consistindo o fato a ele imputado em frases por ele proferidas, no exercício de seu mandato, no interior da Câmara de Vereadores perante Comissão processante, é ele alcançado pela imunidade prevista no art. 29, VIII, da Constituição Federal.

- Por outro lado, o Promotor Público, funcionando como fiscal da lei, estava legitimado para pedir o arquivamento da queixa, e o juiz, não obstante já houvesse recebido a queixa, podia excluir o paciente da relação processual penal em virtude da imunidade em causa, porquanto, tendo o ato de delibação prévia caráter provisório e não havendo preclusão no tocante a condições de admissibilidade da ação

penal, nada impedia essa exclusão, até porque o seu reconhecimento não demandava dilação probatória.

- “Habeas corpus” deferido para trancar a ação penal privada ajuizada contra o ora paciente” (HC 75621 – PR, Rel. Min. Moreira Alves, j. 10.02.98, DJU de 27.03.98, pág. 209).

*A contrario sensu*, não cabe invocar a prerrogativa quando o ilícito objeto da persecussão penal não tem relação com o exercício do mandato municipal (STJ, RHC 6346-ES, Rel p/ Ac. Min. José Dantas, DJU de 15.06.98). Também entendeu o STJ não constituir constrangimento ilegal a instauração de inquérito policial para apurar fato que, em tese, configura crime de sonegação fiscal, cuja existência deve ser provada no curso da investigação ou de eventual ação penal (RHC 8519 – SP, Rel. Min. Vicente Leal, j. em 22.06.99, DJU de 09.08.99, pág. 175).

O STF, no Inquérito 390, do estado de Rondônia, em que figurava como indiciada a Deputada Federal Raquel Cândido, ressaltou: “A maior extensão da imunidade material, na Constituição de 1988, não dispensa, em cada caso, a verificação de um nexo de implicação recíproca entre a manifestação de pensamento do congressista, ainda que fora do exercício do mandato, e a condição de Deputado ou Senador” (RTJ 129/970). Nesse caso, os autos foram devolvidos ao Ministério Público em face da ausência de que as expressões consideradas ofensivas foram emitidas na condição de parlamentar.

Em outra oportunidade, acolheu o pedido de arquivamento de inquérito instaurado contra o Senador Gerson Camata, mas deixou explícito: “A imunidade parlamentar material só protege o congressista nos atos, palavras, opiniões e votos proferidos no exercício do ofício congressional. São passíveis dessa tutela jurídico-constitucional apenas os comportamentos parlamentares cuja prática seja imputável ao exercício do mandato legislativo. A garantia da imunidade material estende-se ao

desempenho das funções de representante do Poder Legislativo, qualquer que seja o âmbito, parlamentar ou extraparlamentar, desde que exercida *ratione muneris*" (Inq 510-DF, Rel. Min. Celso de Mello, RTJ 135/510).

Essa orientação foi mantida em denúncia oferecida contra o Deputado Federal Ronaldo Cezar Coelho, então licenciado, observando: "Ainda quando se admita, em casos excepcionais, que o congressista, embora licenciado, continue protegido pela imunidade material contra a incriminação de declarações relativas ao exercício do mandato, a garantia não exclui a criminalidade de ofensas a terceiro, em atos de propaganda eleitoral, fora do exercício da função e sem conexão com ela (cf. Inq 390, 27.9.89, Pertence, RTJ 129/970)" (Inq 503-RJ, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, RTJ 148/73).

## **7. Excessos Cometidos no Uso da Prerrogativa Constitucional**

Não há dúvida de que são cometidos abusos no exercício dessa prerrogativa constitucional. Muitos parlamentares utilizam uma linguagem desrespeitosa, palavras ofensivas e de baixo calão, incompatível com a postura que se espera de um representante do povo. A prerrogativa visa proteger o exercício do mandato. Não pode transformar-se em privilégio ou num anteparo para ofensas sistemáticas contra a honra alheia. Torna-se, pois, necessário uma ponderação de valores para que o parlamentar não se sinta embaraçado sob ameaças de processos judiciais, mas também não deve aplaudir qualquer prática abusiva, pois a inviolabilidade tem uma finalidade, uma teleologia: o exercício do mandato sem peias, com inteira liberdade de expressão.

A jurisprudência vem entendendo ser incabível o ajuizamento de ação penal, ou mesmo o indiciamento do representante do povo desde que haja vínculo com o exercício do mandato. A fragilização da garantia implicaria em desprestígio para o livre exercício do mandato parlamentar porque, a título de punição aos excessos, poderia haver impedimento,

inibição ou desestímulo de manifestações em defesa do interesse público. Em tais casos, o Judiciário tem preferido preservar a prerrogativa constitucional, dando-lhe a maior amplitude.

Examinemos os precedentes judiciais.

No julgamento do HC impetrado em favor de vereador piauiense, decidiu o Supremo Tribunal Federal pelo reconhecimento da garantia constitucional da inviolabilidade, mesmo fora da tribuna da Câmara: “II – A prerrogativa constitucional da imunidade parlamentar em sentido manifestações que tenham relação com o exercício do mandato, ainda que produzidas fora do recinto da casa legislativa. Precedentes do STF. Presente o necessário nexo entre o exercício do mandato e a constitucionalmente assegurada (art. 29 –VIII da CF/88). Habeas corpus concedido para trancar a ação penal a que responde a paciente” (HC 74125 – PI, Rel. Min. Francisco Rezek, j. 03.09.96, DJU de 11.04.97, pág. 12186.

Por outro lado, a Suprema Corte, ao apreciar representação criminal contra a Deputada Federal Rita Camata, admitiu que não é possível abranger como figura criminal atividades ligadas ao exercício do mandato, ainda que seja considerada excessiva: “Demonstrado que as expressões tidas como ofensivas foram proferidas pelo parlamentar, no exercício do mandato, a inviolabilidade conferida a Deputados e Senadores “por suas opiniões, palavras e votos” (CF, art. 53, *caput*), impede a instauração da *persecutio criminis*. Arquivamento da representação” (Inq. 579-DF, Rel. Min. Célio Borja, RTJ 141/406). O voto do relator deixou explícito que a imunidade material “impede que as ações inerentes ao exercício do mandato possam ser capituladas, normativamente, como crimes, sem embargo de facultar-se ao Regimento Interno proibir condutas ofensivas ao decoro parlamentar, cominando-lhes penas disciplinares”.

No julgamento de caso oriundo do estado do Mato Grosso do Sul, por maioria, a Suprema Corte, prestigiou a garantia da inviolabilidade, remetendo a questão do excesso à apreciação da própria Câmara de Vereadores, nos termos do seu Regimento Interno. Destaco esta parte da ementa: “Excessos cometidos pelo vereador em suas opiniões, palavras e votos, no âmbito do município e no exercício do mandato. Questão a ser submetida à Casa Legislativa, nos termos das disposições regimentais” (RE 140867-MS, rel. p/ Acórdão Min. Maurício Correia, j. em 03.06.96, DJU 04.05.01).

Especial destaque merece um precedente do Superior Tribunal de Justiça. Através de sua Sexta Turma, em caso de empate na votação, orientou-se pela prevalência da garantia constitucional, mesmo quando não se discutia a ocorrência de crime contra a honra. No julgado assentou-se que a inviolabilidade não foi instituída no benefício pessoal do vereador, mas como uma garantia institucional, no interesse da comunidade. Confira-se o teor da ementa, da lavra do eminente Relator para o Acórdão Ministro Adhemar Maciel, respeitado constitucionalista:

“CONSTITUCIONAL E PENAL. HABEAS CORPUS. APOLOGIA DE CRIME OU DE CRIMINOSO. VEREADOR. IMUNIDADE. INTELIGÊNCIA DO INCISO VIII DO ART. 29 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INVOCAÇÃO DE DIREITO COMPARADO. RECURSO ORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO.

I – O paciente, que é vereador, utilizou-se da tribuna da Câmara Municipal para fazer a apologia de extermínio de meninos de rua. Foi, em decorrência, denunciado como incurso no art. 287 do CP. Ajuizou Habeas Corpus, invocando sua inviolabilidade parlamentar (CF, art. 29, VIII). O *writ* foi denegado.

II – Não resta dúvida de que o paciente pregou sua sandice, própria de mente vazia. Mas, mesmo assim não se pode falar tenha ele cometido o crime. A Constituição Federal de 88, afastando-se do

federalismo clássico, alçou o município a condição de ente federado (art. 1, *caput*). Coerente com a nova filosofia política, que encontra raízes históricas na aurora de nosso Estado, deu imunidade ao vereador no art. 29, VIII: “inviolabilidade dos vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município”. Desse modo, ainda que o parlamentar (*lato sensu*) se utilize mal da grandeza e finalidade da instituição a que devia servir, a Constituição, no interesse maior, o protege com a imunidade. A Suprema Corte dos Estados Unidos, no caso “United States v. Brewster (408 U. S. 501, 507 (1972))”, enfatizou: “A imunidade da cláusula relativa ao discurso e ao debate não se acha escrita na Constituição simplesmente em benefício pessoal ou privado dos membros do Congresso, mas para proteger a integridade do processo legislativo, garantindo a independência individual dos legisladores” (RHC 3891-RS, j. em 15.12.94, DJU de 24.04.95, pág. 104/27).

Destaco, ainda, desse julgamento, esta passagem do parecer subscrito pelo ilustre Subprocurador-Geral da República Dr. José Bonifácio Borges de Andrada:

“A Tribuna de sua vez é inviolável, só a própria Casa cabe fazer este juízo. Isto é a inviolabilidade, porque tudo o que é dito da tribuna o é no exercício do mandato, pelo simples fato de que só o parlamentar, no exercício do mandato, pode ocupá-la. Não há a hipótese do parlamentar estar fora do exercício do mandato, na tribuna, justamente porque aquele ato é privativo de parlamentar” (RSTJ nº 75, pág. 114).

Mais recentemente, o STJ voltou a reconhecer com largueza a imunidade material do vereador, em manifestação através de gesto considerado obsceno, em julgado unânime de sua Quinta Turma, afastando a ocorrência do crime previsto no art. 233 do Código Penal, em ementa assim proferida pelo seu Relator, Min. Félix Fischer:



"PROCESSUAL PENAL. "HABEAS CORPUS" SUBSTITUTIVO DE RECURSO ORDINÁRIO. VEREADOR. GESTÃO. INVIOABILIDADE.

I – Se o gesto deseducado do vereador, na Câmara, em meio a desentendimento, é hoje em dia, algo que dificilmente poderia ofender o sentimento médio de pudor, não há que se falar de ato obsceno.

II – A exteriorização do pensar, em meio a atrito, no exercício da atividade, faz incidir a inviolabilidade prevista na Carta Magna.

III- O evento não poderia ter adentrado a esfera penal.

"Habeas Corpus" concedido" (HC 7332-SP, j. em 18.02.99, DJU de 12.04.99, pág. 165).

Cumpra registrar, porém, que há precedente em sentido oposto, a exemplo do RHC 6037-RO, explícito em proclamar: "A inviolabilidade do vereador, prevista no art. 29, inciso VIII, da Constituição Federal, é garantia que não abrange os excessos porventura cometidos" (RHC 6037-RO, j. em 08.09.97, DJU de 10.11.97, pág. 57840). Ressalve-se, porém, que o improvimento do recurso também teve como fundamento "a necessidade de dilação probatória para verificar a ocorrência do excesso", o que tornara inviável a utilização do "Habeas Corpus".

## 8. Conclusão

A inviolabilidade deve ser vista, sobretudo, como indispensável instrumento do exercício da atividade parlamentar, a fim de que o legislador possam expressar e defender livremente as aspirações do eleitorado, sem estar sujeito a manipulações ou ameaças. A garantia não lhe é conferida como mero cidadão, mas como órgão de um dos poderes que tem no livre exercício do pensamento a ferramenta diária de sua faina.

A grandeza e a responsabilidade de tão relevante missão devem estar bem presentes na consciência dos parlamentares, tendo presente que a garantia foi estabelecida em benefício da instituição, não pode se deteriorar para converter-se resvale em privilégio pessoal odioso, o que certamente merecerá o repúdio da comunidade, cada vez mais consciente da sua cidadania.

Embora os precedentes judiciais tenham caminhado para uma generosa interpretação da garantia, a ponto de aplicá-la em caso de apologia de crime (art. 287 do Código Penal), os abusos levam à incompreensão da verdadeira finalidade de tal garantia, sem apoio na comunidade, que é a verdadeira fonte do poder democrático.